

O quadro fiscal e o novo regime fiscal (EC 95): potenciais impactos para o desenvolvimento do Brasil

André Paiva Ramos¹

Resumo

No final de 2016, em um quadro com piora da recessão econômica e deterioração fiscal, foi aprovado o novo regime fiscal (Emenda Constitucional 95) para congelar em termos reais os gastos primários por 20 anos. Essa medida de teto de gastos, que denota ser um novo projeto de país, objetiva uma diminuição do tamanho do Estado e das suas atuações, o que pode afetar negativamente os investimentos públicos e os serviços básicos à população, sobretudo aos mais carentes, e aumentar ainda mais a concentração de renda. Assim, pode resultar em um problema grave no financiamento das principais áreas de atuação pública e, conseqüentemente, impactar o desenvolvimento econômico e social. O artigo aborda uma contextualização das contas públicas de 2002 até 2016 e apresenta o novo regime fiscal do teto de gastos e suas potenciais implicações para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Palavras-chave: Política fiscal; novo regime fiscal; desenvolvimento econômico e social.

Abstract

At the end of 2016, in a context presenting worsening economic recession and fiscal deterioration, the new fiscal regime (Constitutional Amendment 95) was approved to freeze the primary expenditures in real terms for 20 years. The spending ceiling measure, which denotes a new country project, aims at reducing the size of the State and its actions, which can negatively affect public investments and basic services to the population, especially to the most deprived people, and increase the income concentration even more. Thus, it might result in a serious problem in financing the main areas of public performance and, consequently, impact on economic and social development. The article focuses on a contextualization of public accounts from 2002 to 2016 and presents the new fiscal regime of the spending ceiling and its potential implications for Brazil's economic and social development.

Keywords: Fiscal policy; new fiscal regime; economic and social development.

Classificação JEL: E62, H50, O11, O23.

¹ Economista e mestre em Economia Política pela PUC-SP e professor substituto de economia na Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG).

1. Introdução

A economia brasileira apresentou um crescimento do PIB de 3,1% em 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, e crescimento médio ao ano de 3,5% de 2003-2006, primeiro governo Lula, e de 4,6% a.a. de 2007-2010, segundo governo Lula. Ressalta-se que em setembro de 2008 houve a eclosão da crise financeira internacional do *subprime*, que impactou negativamente a economia mundial e a brasileira. Mesmo com os desdobramentos negativos dessa crise, na comparação com os demais países, o Brasil apresentou uma das menores quedas do PIB em 2009, -0,1% e um relevante crescimento em 2010, 7,5%. De 2011 a 2014, primeiro governo Dilma, o desempenho médio da economia registrou uma piora em comparação ao governo Lula, registrando um crescimento médio de 2,3%. De 2015 a 2016, período que abrange o início do segundo mandato do governo Dilma até o *impeachment* e o começo do governo de Michel Temer, a economia registrou uma forte retração, acumulando recuo de 7%. Já em 2017, houve um crescimento de 1% do PIB em relação ao ano anterior, ficando cerca de 6% inferior a 2014, antes da crise 2015-16.

Diante da desaceleração econômica a partir de 2014 e da consequente piora fiscal, instalou-se um estado de emergência no debate econômico e nas definições de medidas econômicas. Assim, foi implementado pelo Ministro da Fazenda Joaquim Levy o chamado “ajuste fiscal”. Esse ajuste fiscal focava diretamente os cortes de gastos e a contenção de despesas e investimentos do governo. No entanto, essas medidas austeras foram combinadas com uma política monetária e creditícia também restritiva, com destaque para o aumento da taxa Selic, e com um quadro de elevação da inflação. Ademais, também houve queda nos preços internacionais das *commodities* e intensificação e os respectivos desdobramentos da crise política e da operação Lava-Jato. Essa operação impactou direta e negativamente dois dos principais setores da economia, petróleo e gás e construção civil, e toda a cadeia produtiva relacionada. A combinação desses fatores foi determinante para a piora do desempenho econômico e, conseqüentemente, para a deterioração fiscal.

Em 2015 e em 2016, mesmo com as medidas adotadas pelo governo no âmbito do chamado ajuste fiscal, não só a crise econômica se intensificou, mas também as contas públicas pioraram. Apesar desse quadro recessivo, o governo manteve um conjunto de medidas econômicas muito restritivo, sendo pró-cíclico, e uma aposta na retomada da confiança dos agentes econômicos. Diante desse quadro recessivo e da deterioração fiscal, o governo elaborou e aprovou o novo regime fiscal, o qual determina um teto para gastos públicos por 20 anos.

Este artigo visa a contextualizar o quadro fiscal e a apresentar o novo regime fiscal (Emenda Constitucional 95) com o objetivo de apontar como a manutenção dessa medida por um longo período pode impactar o desenvolvimento econômico e social brasileiro para os próximos anos. Ou seja, essa medida de teto de gastos, que denota ser um novo projeto de país com diminuição do tamanho do Estado e das suas atuações, pode afetar negativamente a capacidade de financiamento dos investimentos públicos e dos serviços básicos à população, sobretudo aos mais carentes, e aumentar ainda mais a concentração de renda.

Além desta primeira parte introdutória, o artigo é composto por mais três seções: a segunda seção trata da contextualização das contas públicas do Brasil de 2002 até 2016; a terceira seção apresenta o novo regime fiscal do teto de gastos e suas potenciais implicações para o desenvolvimento econômico e social do Brasil; a quarta e última seção descreve as considerações finais.

2. Contextualização das contas públicas do Brasil de 2002 até 2016

No período de 2002 a 2013, houve superávit primário em todos os anos, sendo acima de 3% do PIB de 2002 a 2008. Mesmo com o impacto da crise financeira internacional do *subprime*, que eclodiu em 2007-2008, considerada a crise mais forte desde a de 1929, e seus desdobramentos nos anos subsequentes, o Brasil² continuou apresentando relevantes superávits primários em 2009 (1,9% do PIB), 2010 (2,6% do PIB) e 2011 (2,9% do PIB), principalmente se comparado aos demais países. No entanto, a partir 2012, verifica-se uma piora ano após ano no resultado primário, passando de 2,2% em 2012 para -2,5% em 2016, ambos em relação ao PIB. A forte queda no nível de atividades após 2014, que culminou com um recuo do PIB de 3,5% em 2015 e de 3,5% em 2016, foram determinantes para a diminuição na arrecadação fiscal e, conseqüentemente, para os relevantes déficits primários. (Gráfico 1)

A evolução das despesas totais em comparação às receitas totais denota uma relativa estabilidade de 2002 até 2011. No que se refere à comparação em relação ao ano imediatamente anterior, no período entre 2002 e 2011 apenas nos anos 2006 e 2009 a variação da receita total ficou abaixo da variação das despesas totais. Ressalta-se que em 2009, devido aos impactos da crise do *subprime*, as contas públicas foram afetadas e o governo federal adotou um conjunto de medidas anticíclicas³. A partir de 2002, houve um descompasso de forma que o crescimento das receitas

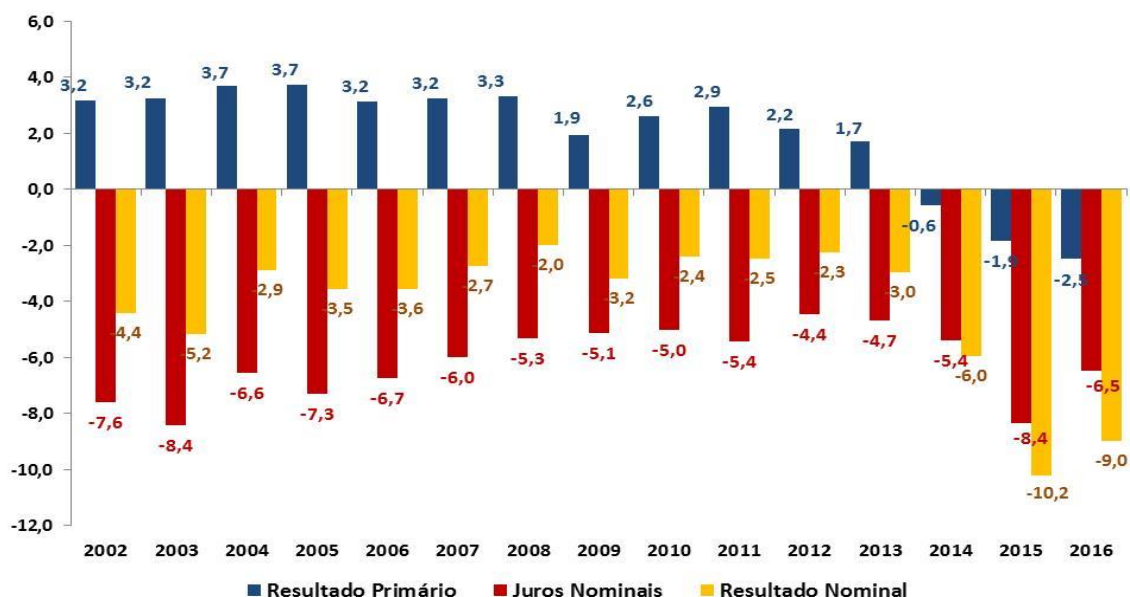
² Sobre os impactos da crise financeira internacional do *subprime* na economia brasileira ver RAMOS (2015, p. 54-73).

³ Sobre o conjunto de medidas anticíclicas adotado pelo governo federal diante da crise do *subprime* ver RAMOS (2015, p. 74-111).

totais ficaram abaixo do crescimento das despesas totais, sobretudo devido à queda do desempenho econômico e da recessão econômica. (DIEESE, 2016, p. 6)

As despesas com juros, que representam o custo de financiamento da dívida pública, apresentaram resultados muito elevados de 2002 até 2016. Entretanto, de 2003 até 2012, verifica-se uma tendência de redução em relação ao PIB, passando de 8,4% para 4,4%. Considerando o período de 2014 a 2016 - quando os esforços para o chamado ajuste fiscal dominaram o debate econômico nacional, na definição de medidas econômicas e nas propostas de reformas – os gastos com juros em proporção do PIB passaram de 5,4% em 2014 para 8,4% em 2015 e para 6,5% em 2016. (Gráfico 1)

Gráfico 1 Brasil: resultado primário, custo de financiamento da dívida e déficit nominal (% PIB)

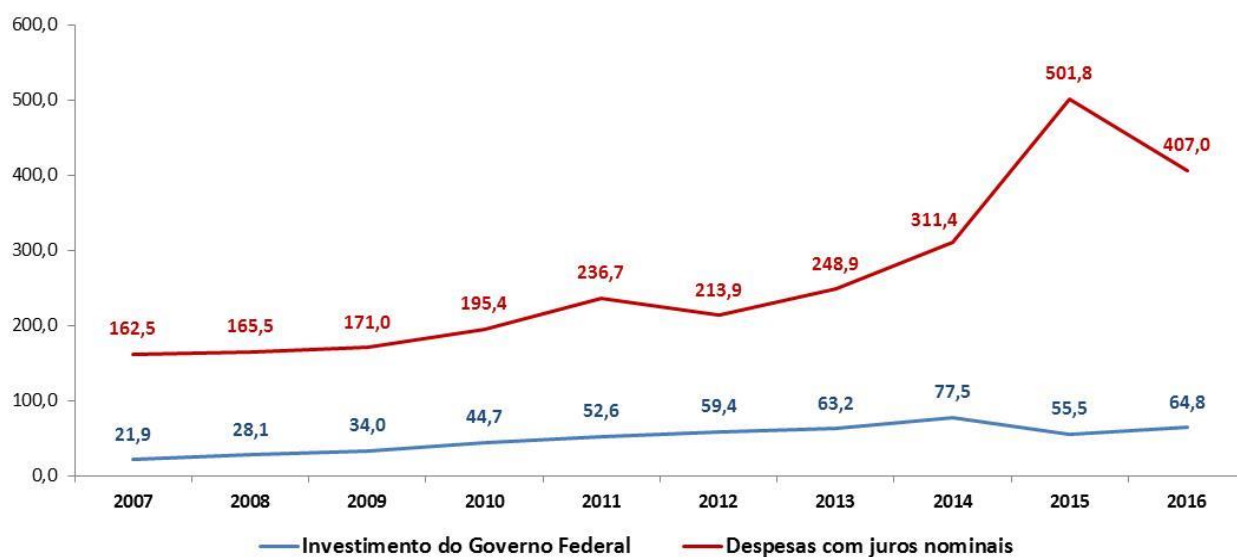


Fonte: BCB / Elaboração do autor.

Ressalta-se que o Brasil gastou com juros R\$ 311,4 bilhões em 2014, R\$ 501,8 bilhões em 2015 e R\$407,0 bilhões em 2016. Assim, em 2015 as despesas com juros tiveram um aumento acima de 60% em relação ao ano imediatamente anterior e corresponderam a um montante anual muito elevado em comparação aos anos anteriores. (Gráfico 2)

O resultado nominal, que contempla o resultado primário e o custo de financiamento da dívida, é estruturalmente deficitário. Após 2002, quando registrou déficit de 4,4% do PIB, o resultado nominal teve o seu menor resultado negativo em 2008, quando atingiu 2,0% do PIB. Em 2014, 2015 e 2016, o déficit nominal em relação ao PIB alcançou 6,0%, 10,2% e 9,0%, respectivamente, representando um grande aumento se comparado aos anos anteriores. (Gráfico 1)

Gráfico 2 Brasil: Despesas com juros e investimentos do Gov. Federal (em R\$ bilhões)



Fonte: BCB, STN / Elaboração do autor.

Os elevados gastos com juros são resultantes, sobretudo, da elevada taxa básica de juros vigente no Brasil e do perfil da dívida pública. Destaca-se que a política monetária brasileira objetiva, principalmente, combater a inflação e, assim, atingir a meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional. Para alcançar esse objetivo, níveis elevados da taxa Selic têm sido historicamente a principal medida econômica adotada. Entre 2014 e 2015, a taxa básica de juros foi elevada de 11% a.a. para 14,25% a.a., patamar mantido até o final de 2016. Essa elevação significativa em um curto período de tempo e sua manutenção em 14,25% a.a. ocorreram em um momento em que as taxas básicas de juros das principais economias do mundo permaneciam muito baixas e havia uma relevante piora da atividade econômica no Brasil.

Elevadas taxas básicas de juros de fato derrubam a inflação. No entanto, a adoção dessa medida resulta, principalmente, em pressão por valorização cambial e em desincentivo aos investimentos, à produção, ao consumo e ao crédito. Conseqüentemente, o desempenho econômico é afetado significativamente e as contas públicas sofrem deterioração. Ou seja, o impacto fiscal negativo da elevada taxa Selic é incontestável. Destacam-se dois aspectos em que essa medida atinge as contas públicas. O primeiro diz respeito à queda da arrecadação devido à piora da atividade econômica. O segundo refere-se ao aumento dos gastos com o financiamento da dívida pública.

No quadro com desaceleração da economia, queda da arrecadação e aumento dos gastos com juros, o governo brasileiro iniciou o chamado ajuste fiscal após 2014. Esse ajuste baseou-se no corte e na contenção de gastos públicos, sobretudo dos investimentos públicos, visando ao alcance das

metas de resultado primário estabelecidas. No entanto, a combinação das medidas econômicas muito restritivas, dos desdobramentos da crise política e da operação Lava-Jato, que impactou economicamente setores relevantes como o de petróleo e gás e de construção civil e toda a cadeia produtiva relacionada, e da piora do nível de atividades, levaram a uma rápida deterioração fiscal.

Abaixo, segue um trecho complementar a essa análise de Lacerda (2016):

Nos anos de 2014 e 2015 houve uma forte deterioração das contas públicas do Brasil. O “ajuste fiscal” adotado no período foi baseado, sobretudo, nos cortes das despesas e contenção dos gastos do setor público. Os investimentos públicos foram os mais afetados, intensificando a queda da demanda agregada e do nível da atividade econômica no país. Tais fatores também foram influenciados negativamente pela política monetária praticada, que restringiu o crédito e desaqueceu o nível de atividade. (LACERDA, 2016, p. 93-94)

Na comparação entre os gastos com juros e os investimentos realizados pelo governo federal, pode-se verificar uma grande discrepância. No período de 2012 a 2014 a média anual dos investimentos foi de R\$ 66,7 bilhões (1,3% do PIB) e no período de 2015 a 2016 a média deve ficar em torno de R\$ 60,1 bilhões (1,0% do PIB). Em 2015 o montante de despesas com juros chegou a ser nove vezes maior que o montante dos investimentos do governo federal. Logo, na comparação entre os períodos, houve um aumento das despesas com juros e uma diminuição dos investimentos. (Gráfico 2). Vale pontuar que, no quadro recessivo verificado após 2014, o aumento dos investimentos públicos seria essencial para conter e reverter a deterioração da atividade econômica. Ou seja, os investimentos públicos são muito importantes para impulsionar a economia, sobretudo em um período de crise.

Gráfico 3 Brasil: Evolução da dívida bruta do governo geral (em % do PIB)

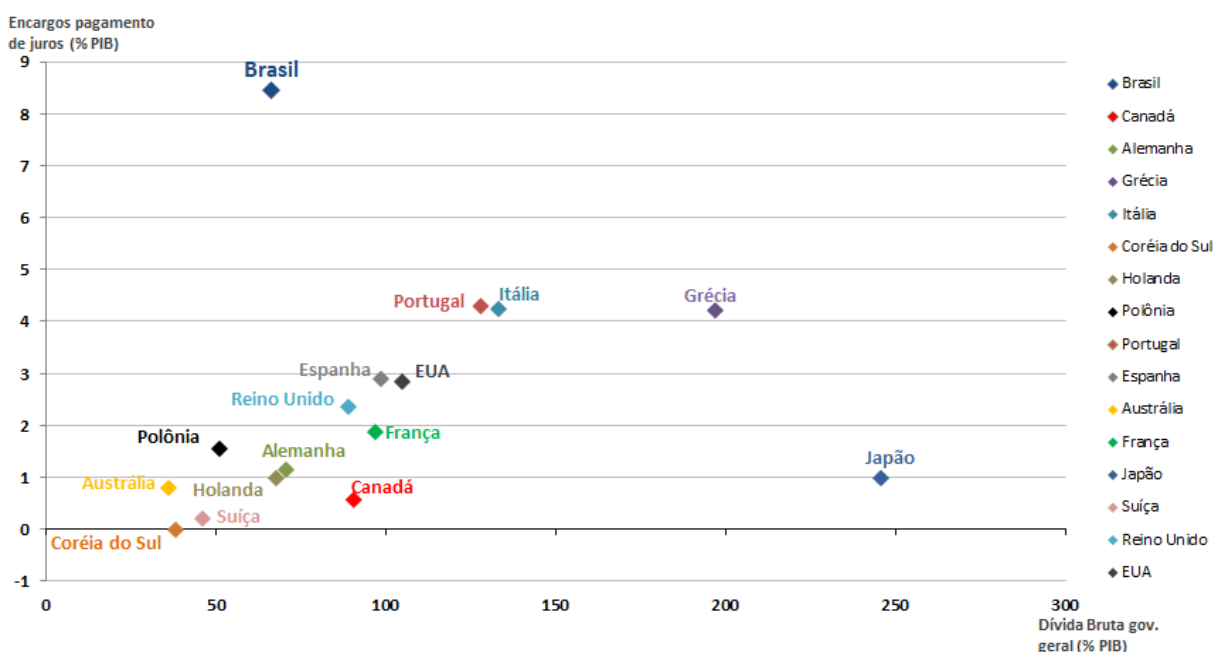


Fonte: BCB / Elaboração do autor.

No que se refere à evolução da dívida bruta do governo geral (federal, estaduais, municipais e INSS), mesmo com a mudança de metodologia ocorrida em 2008, verifica-se uma tendência de redução em comparação ao PIB a partir de 2002 até o início de 2014. No entanto, a partir de março de 2014 até dezembro de 2016, houve uma relevante trajetória de crescimento da dívida em relação ao PIB, passando de 51,8% para 69,9%.(Gráfico 3).

Ao comparar a relação entre a carga de juros e a dívida bruta em relação ao PIB do Brasil com outros países, verifica-se que o nível de endividamento é menos elevado do que em países como, por exemplo, França, Canadá, Japão, Itália, Grécia (cuja situação fiscal está muito deteriorada). Entretanto, o Brasil possui um elevadíssimo encargo com pagamento de juros, sendo superior a 8% do PIB em 2015 considerando um nível de dívida bruta de 65% do PIB. Desta forma, está isolado como um dos países cujo custo de financiamento da dívida é um dos mais elevados do mundo. (Gráfico 4). Com base em Lacerda (2016, p. 95) “em uma comparação internacional, o Brasil é o que mais paga juros sobre sua dívida, mesmo considerando países com dívidas públicas proporcionalmente maiores, comparativamente ao PIB.”

Gráfico 4 Carga de juros e dívida bruta - em % do PIB (em 2015)



*Dívida bruta: para o Brasil, dado efetivo divulgado pelo BCB. Para os demais países, projeções FMI divulgadas em outubro de 2015. ** Encargos pagamento de juros: Para o Brasil, dado efetivo divulgado pelo BCB. Para os demais países, projeções OECD divulgadas em novembro de 2015.

Fonte: OCDE, FMI, BCB / Elaboração Lacerda (2016, p. 96).

Podem-se destacar a abordagem sobre o impacto da dívida pública no crescimento econômico apresentada no documento Austeridade e Retrocesso. De acordo com esse documento, o argumento de que um patamar pré-determinado em relação ao PIB da dívida pública levaria a uma queda significativa no crescimento econômico já foi desconstruído, pois o sentido de causalidade é inverso. Ou seja, o baixo crescimento ou recessão tem como consequência um impacto negativo na arrecadação tributária e no aumento de alguns gastos como, por exemplo, seguro desemprego e outros fixados por lei. Esses fatores resultam em aumento do endividamento público. Ainda segundo esse documento, “não há um número mágico a partir do qual a relação dívida pública/PIB torna-se problemática [...] mais do que procurar um patamar específico, a análise relevante é a da trajetória da dívida pública”. (FES; FÓRUM 21; SEP; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2016, p. 30)

O Brasil apresenta um histórico de superávits primários significativos. Porém, sobretudo devido à crise econômica atual e, conseqüentemente, à queda de arrecadação fiscal, a partir de 2014 houve uma forte deterioração do resultado primário registrando relevantes déficits. Além disso, o elevado custo de financiamento da dívida pública torna o resultado nominal estrutural e relevantemente deficitário, principalmente após 2014.

A partir de 2014, pode-se observar que a combinação da deterioração do resultado primário, do aumento dos gastos com juros e da recessão econômica, tem sido um fator determinante para acentuar a trajetória de aumento da dívida bruta. No entanto, diante da piora do nível de atividade, o governo brasileiro seguiu adotando um conjunto de medidas pró-cíclicas, como, por exemplo, elevada taxa básica de juros e corte e contenção de gastos públicos, principalmente de investimentos públicos. No quadro econômico e fiscal pós 2014, tornava-se relevante e essencial a adoção de um conjunto de medidas focando a sustentabilidade fiscal e a capacidade de atuação anticíclica do Estado para o desenvolvimento econômico e social. Porém, no diagnóstico do governo, era necessário um ajuste fiscal mais significativo, de forma que foram elaboradas algumas propostas de reformas, entre elas o novo regime fiscal do teto de gastos que foi aprovado pelo Congresso Nacional e implementado pelo governo.

3. O novo regime fiscal – Teto dos gastos públicos e seus potenciais impactos

No final de 2016, foi aprovada no Congresso Nacional a proposta apresentada pelo governo Temer do teto dos gastos públicos, instituindo o novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos

Fiscal e da Seguridade Social da União⁴. Essa medida, que visa a limitar o crescimento apenas das despesas primárias, foi proposta como uma alteração da Constituição. Segundo diagnóstico da equipe econômica do governo proponente desse novo regime fiscal, o problema da despesa pública primária é de caráter estrutural, devido, sobretudo, às despesas obrigatórias definidas na Constituição Federal de 1988. (DIEESE, 2016, p.3, 7) Além disso, ainda segundo esse diagnóstico, o novo regime fiscal seria um ajuste a médio e longo prazo capaz de conter e reverter a trajetória de aumento do gasto público e da dívida pública, aumentar a confiança dos agentes econômicos, diminuir pressões inflacionárias e, assim, retomar o crescimento econômico. (FREITAS, 2017, p.2)

O novo regime fiscal do teto de gastos delimita que, a partir de 2017, as despesas primárias totais serão congeladas em termos reais por 20 exercícios financeiros. Ou seja, o valor da despesa primária deve corresponder ao valor referente ao ano imediatamente anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumir Amplo (IPCA) publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou de outro índice que vier a substituí-lo. Logo, pode-se afirmar que a despesa primária total ficará congelada por 20 anos no mesmo patamar real de 2016, ano base fixo da medida. O critério de apuração é o regime de caixa, desembolso efetivo de recursos. Assim, fixa para cada ano o limite de despesa primária do poder Executivo, Judiciário e Legislativo, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Defensoria Pública da União, entidades da administração pública federal direta e indireta, fundações instituídos e fundos mantidos pelo poder público e as empresas estatais dependentes. (DIEESE, 2016, p. 7-8; BRASIL, 2016, p. 1-2)

Valem ser destacados outros cinco pontos do novo regime fiscal: 1) em caso de descumprimento dos limites por algum órgão ou poder, foram estabelecidas vedações focadas, principalmente, nas despesas com servidores públicos, em novas contratações de servidores e em benefícios e incentivos tributários; 2) não estão incluídas nesse limite as transferências constitucionais para os estados, municípios e Distrito Federal⁵, os créditos extraordinários para custear despesas imprevisíveis e urgentes, despesas para realização de eleições pela Justiça Eleitoral e aumento de capital de empresas estatais não dependentes; 3) altera a vinculação constitucional entre receitas e despesas públicas, com destaque para os limites mínimos que eram estabelecidos para as áreas da saúde e da educação. Desta forma, revoga o artigo 2º da Emenda Constitucional

⁴ Enquanto a proposta de Emenda Constitucional estava em tramitação na Câmara dos Deputados, ela foi chamada de PEC 241 de 2016. Após a aprovação na Câmara, seguiu para o Senado, onde passou a ser denominada PEC 55 de 2016. Com a aprovação no Senado em dezembro de 2016 foi promulgada como Emenda Constitucional nº 95.

⁵ Com base em Freitas (2017, p. 6), não estão inclusas nos limites da PEC 55 “as transferências constitucionais obrigatórias para estados e municípios, tais como cotas-parte do FPM e FPE, Fundos de Desenvolvimento (FNE, FCO e FNO), royalties e compensações financeiras decorrentes de exploração de recursos minerais, energéticos e água, IPI exportação e complementação do FUNDEB.”

nº86 de 2015 (EC 86) que estabelece aumento progressivo para os gastos mínimos com saúde em percentuais da Receita Corrente Líquida. Assim, há a desvinculação das receitas e das despesas nas áreas da saúde e da educação que também estarão sujeitas ao teto de gastos e, desta forma, ao congelamento no valor real de 2016; 4) há a possibilidade de alteração do método de correção dos limites de gastos somente a partir do décimo ano de vigência por proposta do (a) Presidente da República; 5) está restrito às despesas primárias, não levando em consideração despesas financeiras com o financiamento da dívida pública. (DIEESE, 2016, p. 3, 8-9; VIEIRA; BENEVIÉS, 2016, p.6; BRASIL, 2016, p. 1-2)

A medida de teto dos gastos adotada pelo governo brasileiro pode ser considerada única em termos de experiência internacional devido às suas particularidades e à sua longa duração. Essa regra é focada no nível de despesa, no qual é estabelecido um limite máximo sobre o orçamento que os governos devem controlar tendo como objetivo a redução dos gastos públicos. Porém, sem levar em consideração os resultados das medidas, pode-se apontar que existem outras medidas e experiências fiscais, tanto em âmbito nacional quanto subnacional, no qual há o estabelecimento de regras de teto. Um exemplo é a determinação do teto para a dívida ou empréstimos de forma a definir limites máximos de dívida em termos líquidos. Essa regra visa a controlar e monitorar o endividamento e a avaliar melhor a sustentabilidade fiscal no longo prazo. No entanto, como uma análise crítica a essa medida, ressalta-se que, além da incerteza e volatilidade do valor dos ativos públicos, ela pode ser contornada como, por exemplo, por meio de venda de ativos ou transferência de dívidas para empresas públicas locais. (AHMAD; ALBINO-WAR; SINGH, 2006, p. 416-417).

O documento Austeridade e Retrocesso (2016) demonstra que a União Europeia também utiliza metas fiscais estruturais, porém, ajustadas ao ciclo econômico e com cláusulas que proporcionam, temporariamente, uma maior atuação em termos fiscais em situação específicas, como a de uma grave crise econômica. Além disso, desde 2011 foi estabelecido um limite de crescimento da despesa com base na taxa de crescimento do PIB em longo prazo. (FES; FÓRUM 21; SEP; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2016, p. 47-48). Entretanto, abaixo segue um trecho com algumas considerações do documento sobre a regra estabelecida na União Europeia em comparação à regra estabelecida no Brasil:

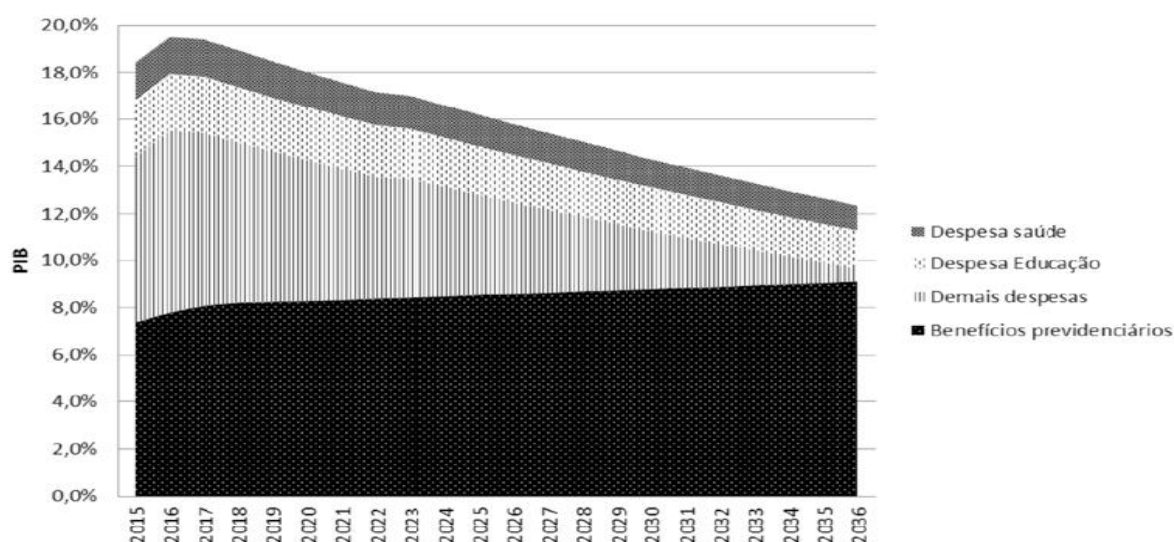
Na maioria desses países já existe uma estrutura consolidada de prestação de serviços públicos, diferentemente do Brasil onde há maiores carências sociais e precariedades na infraestrutura (urbana, econômica e social). Sendo mais razoável que tais países desenvolvidos se preocupem em manter o tamanho de seus estados estabilizados em relação à economia, ao fixarem uma taxa de crescimento das despesas públicas igual à taxa de crescimento do PIB no médio prazo. Esse regime fiscal europeu é totalmente diferente do “nominalismo tupiniquim”, no qual é estabelecido que o gasto agregado deve ter crescimento

real nulo, independentemente de quanto cresça o PIB ou a população. (FES; FÓRUM 21; SEP; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2016, p. 48)

Ainda com base nesse documento, é apresentada uma simulação de aplicação do novo regime fiscal do Brasil de 2016 até 2036. Os resultados indicam uma forte redução das despesas primárias do governo federal em relação ao PIB, passando de cerca de 20% em 2016 para algo próximo de 16% em 2016 e de 12 % em 2036. Ademais, os gastos com saúde e educação podem apresentar uma queda dos atuais 4% do PIB para algo em torno de 3% do PIB no período de 10 anos. Já os benefícios previdenciários, que correspondem a 40% da despesa primária, podem continuar apresentando um crescimento acima da inflação ou, no mínimo, podem permanecer estáveis ao considerar as projeções otimistas para uma potencial reforma da Previdência. (FES; FÓRUM 21; SEP; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2016, p. 48-50). (Gráfico 5)

Com isso, os demais gastos, como, por exemplo, judiciário, bolsa família e investimentos, vão ter que apresentar uma relevante queda em relação ao PIB, podendo passar dos atuais 8% para 3% em 20 anos. Assim, segundo essa simulação, haverá um processo de diminuição do tamanho do Estado na economia, diminuindo as funções estatais e, assim, corroborando a tese do estado mínimo e de uma política econômica austera ao longo da vigência do novo regime fiscal. (FES; FÓRUM 21; SEP; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2016, p. 48-50). (Gráfico 5)

Gráfico 5 - EC 95/2016 Simulação das despesas públicas sob o novo regime fiscal brasileiro - em % do PIB (de 2015 a 2036)



Fonte e elaboração: FES; FÓRUM 21; SEP; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL (2016, p.48)

A nota técnica divulgada pelo Dieese (2016) também trata dos impactos que o regime fiscal do teto pode acarretar. Esse estudo apresenta três grandes impactos. O primeiro impacto seria uma relevante diminuição nos gastos primários, dentre os quais o estudo destaca a educação e a saúde. A

partir de uma simulação para o período de 2002 a 2015, o estudo demonstra que, se fosse considerada a metodologia do teto de gastos, haveria uma queda significativa dos gastos em saúde e educação. Levando em conta o gasto total no período, teria havido queda de 47%, passando dos R\$ 802,3 bilhões, considerando as despesas efetivamente realizadas, para R\$ 424,6 bilhões, se tivesse sido considerado o novo regime fiscal. Já a saúde teria tido uma redução de 25%, passando de R\$ 1.112,7 bilhões de despesas realizadas para R\$ 816,8 bilhões, se tivesse considerado a regra do teto. (DIEESE, 2016, p. 9-10)

O segundo impacto que a nota técnica apresenta é a possível revogação ou alteração da política de valorização do salário mínimo implementada em 2007 e/ou sua desvinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais. Essa medida foi importante para a recomposição do poder de compra dos trabalhadores com base no aumento da renda média e para o fomento do mercado interno. O terceiro impacto seria nos estados e no Distrito Federal em relação à renegociação de suas dívidas com a União. Ressalta-se que alguns estados como, por exemplo, o Rio de Janeiro, encontram-se em uma situação fiscal delicada. (DIEESE, 2016, p. 11-12).

A Nota Técnica do IPEA de 2016, elaborada por Vieira e Benevides também demonstra os grandes impactos negativos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no país. Em uma simulação do impacto do teto sobre o Gasto federal do SUS caso vigorasse desde 2003, a participação em relação ao PIB, partindo de 13,2% da Receita Corrente Líquida em 2002, teria tido uma queda de 1,75% em 2003 para 1,01% em 2015. Ademais, o montante gasto em saúde seria bem abaixo do efetivamente realizado e apresenta uma tendência de queda ao longo dos anos. (Gráfico 6). (VIEIRA; BENEVIDES, 2016, p. 9-13).

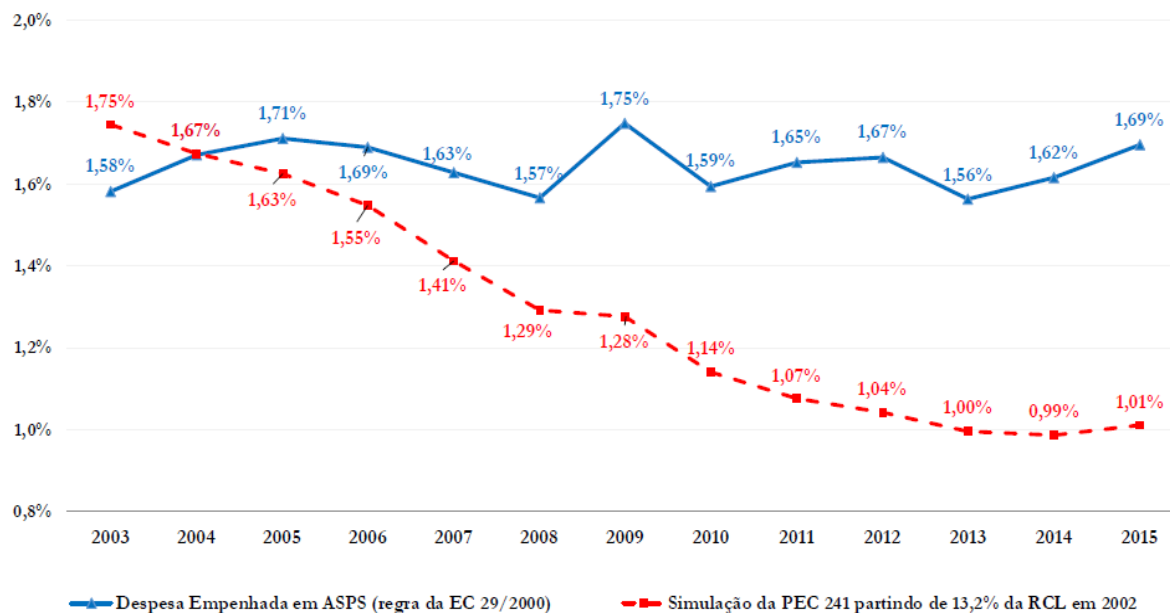
Já nas projeções até 2036, apresentadas no estudo do IPEA, em todos os cenários de crescimento positivo do PIB, há uma queda dos gastos do governo federal em proporção ao PIB ao longo dos anos se considerado o novo regime fiscal. Caso comparado com uma potencial manutenção da EC 86⁶, nos cenários projetados a regra do teto também vai resultar em menores gastos em saúde, inclusive em termos *per capita*. (VIEIRA; BENEVIDES, 2016, p. 9-13).

A análise de Freitas (2017) também mostra que a regra do teto, com aumento dos gastos primários baseado apenas no IPCA do ano imediatamente anterior, vai resultar em uma forte queda da despesa total em relação ao PIB. De acordo com uma simulação apresentada pelo autor, caso essa regra do teto tivesse sido adotada a partir de 2006, teria ocorrido uma queda contínua da

⁶ Segundo Vieira e Benevides (2016, p. 5) a “Emenda Constitucional nº 86 - EC 86 (Brasil, 2015a), que modificou a forma de vinculação de recursos da Emenda Constitucional nº 29 - EC 29 (Brasil, 2000), que vigorou por 15 anos e garantiu a estabilidade do financiamento do SUS.”

despesa em relação ao efetivamente realizado, chegando em 2015 a um total de oito pontos percentuais do PIB a menos. Apenas para 2016, a título de exemplificação, teriam ocorrido relevantes reduções nos orçamentos da educação (-R\$ 68,7 bilhões), saúde (-R\$37,9 bilhões), previdência social (-R\$194,4 bilhões) e assistência social (-R\$ 39,1 bilhões) (FREITAS, 2017, p.10-11).

Gráfico 6 - Simulação do impacto do teto de gastos (PEC241) sobre o Gasto Federal do SUS caso vigorasse desde 2003 (em% do PIB), 2003-2015



Fonte: Siga Brasil para as despesas empenhadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, IBGE para o PIB e IPCA e Ministério da Fazenda para Receita Corrente Líquida. Elaboração: VIEIRA; BENEVIDES (2016, p. 9).

O novo regime fiscal, ao visar diminuir os gastos primários ao longo dos anos, pode resultar em um problema grave no financiamento das principais áreas de atuação pública, como, por exemplo, saúde, educação, investimentos, transferência de renda e no funcionamento da máquina pública. Essa análise baseia-se no fato de a regra adotada não levar em consideração a dinâmica atual dos gastos públicos, como os previdenciários, as garantias estabelecidas na Constituição de 88, o crescimento econômico, o aumento e envelhecimento populacional, dentre outras questões.

Assim, o teto dos gastos deve sufocar ainda mais a capacidade de o Estado realizar investimentos públicos, muito importantes para sustentar o crescimento econômico e a competitividade, e gerar perda de potencial de crescimento econômico e de atuação anticíclica do governo. Ademais, essa medida fiscal não considera o perfil da nossa dívida pública, de elevada

liquidez e de curto prazo, e do seu elevado custo de financiamento, entre os maiores do mundo, como o principal fator de deterioração fiscal e de déficit nominal.

Portanto, esse novo regime fiscal denota ser um novo projeto de país que não foi aprovado pelo povo brasileiro nas urnas. Assim, visa a uma diminuição do tamanho do Estado e das suas atuações, o que pode afetar negativamente serviços básicos à população, sobretudo aos mais carentes, e aumentar ainda mais a concentração de renda.

4. Considerações finais

O Brasil apresenta um histórico de superávits primários significativos, principalmente de 2002 até 2013. Entretanto, devido à desaceleração econômica e, posteriormente, à crise econômica, houve uma forte queda de arrecadação. Desta forma, a partir de 2014 o resultado primário passou a ser deficitário com tendência de piora. No entanto, verifica-se que o elevado custo de financiamento da dívida pública é o principal fator gerador do déficit nominal estrutural das contas públicas do Brasil. Ressalta-se que o montante dos gastos com juros verificado nos últimos anos é inviável e insustentável, sendo considerado o principal fator da deterioração das contas públicas.

Desta forma, a partir de 2014, pode-se também afirmar que política monetária tornava cada vez mais difícil de ser alcançado o objetivo de melhorar as contas públicas e o ajuste fiscal. Assim, no atual contexto econômico do Brasil, é imprescindível melhorar o perfil da dívida pública brasileira e dar continuidade aos cortes da taxa Selic de forma estrutural visando à recuperação tanto do desempenho econômico quanto das contas públicas.

A combinação da deterioração do resultado primário, do aumento dos gastos com juros e da recessão econômica, tem sido determinante para acentuar a trajetória de aumento da dívida bruta. Porém, em uma comparação internacional, observa-se que o Brasil não possui um nível de dívida muito elevado em relação ao PIB, mas está entre os países cujo custo de financiamento da dívida é um dos maiores do mundo. Assim, muito mais do que focar no atual nível de endividamento brasileiro, é imprescindível conter e reverter a trajetória de aumento da dívida.

Com o objetivo de dar sequência ao chamado ajuste fiscal, que visa ao corte e contenção de gastos e investimentos públicos, e de controlar o endividamento foi implementado pelo governo o novo regime fiscal do teto de gastos. Essa medida foca a diminuição apenas dos gastos primários a médio e longo prazo. Ressalta-se que desde 2014, tem havido um grande corte e contenção de gastos públicos e de investimentos. Na avaliação da equipe econômica do governo Temer,

proponente dessa medida, o problema fiscal consiste no crescimento das despesas primárias devido, sobretudo, às despesas obrigatórias definidas na Constituição de 1988. No entanto, nesse diagnóstico não estão considerados os elevados pagamentos de juros e o perfil da dívida brasileira.

Os estudos recentes apontam que esse novo regime fiscal com duração de 20 anos terá um impacto negativo muito forte no orçamento fiscal e da seguridade social da União. Ou seja, as despesas primárias ficarão congeladas por 20 anos no mesmo patamar real de 2016. Assim, diversas áreas como, por exemplo, saúde, educação e investimentos, terão seus orçamentos diminuídos em relação ao PIB ano após ano. No entanto, com crescimento econômico, envelhecimento e aumento populacional e outras questões, é muito provável que ocorra uma elevação de demanda pelos serviços e pelas áreas de atuação pública. Logo, aumentará o descompasso entre a demanda da população e a capacidade de oferta de bens e serviços fornecidos pelo Estado.

Com base em simulações e projeções, não é possível prever o total de gastos nem a alocação do orçamento. Entretanto, a população, sobretudo a mais carente, deverá ser a mais afetada com a diminuição da capacidade de financiamento do Estado para as demandas sociais. Ademais, ressalta-se que a adoção do teto de gastos ocorre após um grande corte de gastos realizado a partir 2015, o que significa que o congelamento dos gastos já terá início em um menor patamar fiscal das despesas. Portanto, esse novo regime fiscal, que muito provavelmente vai levar a uma diminuição do tamanho do Estado, impacta diretamente a capacidade de cobertura e qualidade das políticas públicas e sociais e no desenvolvimento econômico e social para as próximas décadas.

Além disso, devem ser considerados alguns equívocos sobre diagnóstico que embasou a formulação do novo regime fiscal: a) trata a crise como exclusivamente fiscal; b) aposta na confiança como fator de reversão da crise; c) trata a macroeconomia como “economia doméstica”; d) limita a expansão de gastos por um longo período; e) desconsidera o crescimento e envelhecimento populacional; f) não considera o papel anticíclico e o efeito multiplicador do gasto público; g) trava a definição orçamentária e de políticas públicas; h) trata a redução do gasto público, independentemente da finalidade, como um fim em si mesmo, sem considerar os impactos sociais; i) inclui os investimentos no regime do teto, o que provavelmente vai impactar a infraestrutura, competitividade, nível de atividade e potencial de crescimento econômico; j) somente com a retomada do crescimento econômico, ocorrerá uma elevação da arrecadação e, assim, impactará positivamente na dívida e nos indicadores de endividamento; e k) não inclui o perfil da dívida pública e seu custo de financiamento, com elevada taxa básica de juros em termos históricos, como principais fatores de deterioração das contas públicas.

Portanto, como podem ser notadas no debate econômico e nas declarações e metas do governo, a análise e a preocupação em torno do desempenho fiscal se concentram apenas no resultado primário, desconsiderando o resultado nominal. Essa é uma abordagem parcial e falha, pois não trata das contas públicas como um todo. Logo, as políticas fiscal e monetária precisam de um debate amplo, sério e crítico, tendo como objetivo a adoção de um conjunto adequado de medidas econômicas para impulsionar o desenvolvimento econômico e social. É imprescindível evitar equívocos relacionados a cortes de gastos, de benefícios sociais e de investimentos públicos e evitar equívocos referentes às reformas em pauta na atualidade que possam trazer impactos negativos significativos em termos econômico, social e regional.

5. Referências

AHMAD, Ehtisham.; ALBINO-WAR, M.; SINGH, Raju. Subnational Public financial management: institutions and macroeconomic considerations. In AHMAD, E.; BROSIO, G. Handbook of fiscal federalism. Edward Elgar Cheltenham, UK . Northampton, MA, USA. Acesso: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20Handbook%20of%20Fiscal%20Federalism.pdf

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES); FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA (SEP); PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo, setembro de 2016. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em julho de 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Disponível em <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em julho de 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº95 de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em julho de 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Nota Técnica nº 161, setembro de 2016.

FREITAS, Antônio Albano. Uma crítica heterodoxa à proposta do novo regime fiscal (PEC nº55 de 2016), 2017.

GILL, Indermit; PINTO, Brian. Public Debt In Developing Countries: Has The Market-Based Model Worked? Policy Research Working Papers, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em junho de 2017.

LACERDA, A. C. Políticas macroeconômicas para o desenvolvimento brasileiro. In. LASTRES, Helena M.M. et al (Orgs.). O futuro do Desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho. Campinas-SP: UNICAMP, IE, 2016. p. 83- 104.

RAMOS, A.P. O Brasil diante da crise do *subprime*: uma abordagem pós-keynesiana do conjunto de medidas anticíclicas adotado pelo governo federal brasileiro e o desempenho da economia de 2007 a 2010. 2015. 125 f. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Base de dados. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/> . Acesso em junho de 2017.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Nota técnica nº28 IPEA. Brasília, setembro de 2016.